

Le XLV<sup>e</sup> Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF)  
2008. *«Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le  
développement régional»*

## **La gouvernance territoriale au prisme des districts industriels italiens : Pertinence et limites**

Emilie Lanciano

MCF - Université Jean Monnet de Saint-Etienne – Laboratoire COACTIS

[Emilie.lanciano@univ-st-etienne.fr](mailto:Emilie.lanciano@univ-st-etienne.fr)

Le concept de gouvernance est désormais au cœur des problématiques de développement territorial. Il participe en premier lieu, dans le champ des sciences politiques, au renouvellement des formes et de la nature des politiques publiques. Il « traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective », et consiste à « faire intervenir des réseaux d'acteurs autonomes en partant du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État » (Stoker, 1998). En second lieu, dans une perspective plus économique, elle introduit le territoire comme une « entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales », dans lequel les entreprises élaborent des stratégies collectives et de coopération. En ce sens, la gouvernance territoriale peut être définie comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires ». (Pecqueur, 2000)

La redécouverte des districts industriels italiens a largement contribué au développement de cette nouvelle perspective. Les conditions d'émergence et les caractéristiques de ces systèmes productifs composés de P.M.E. ont rendu particulièrement difficile l'intervention publique et ont obligé à la fois à redéfinir les modalités et la nature des interventions des politiques économiques en faveur des entreprises. D'une part, l'émergence de ces systèmes productifs s'est réalisée de façon presque spontanée et les acteurs de ces systèmes revendiquent comme clé de leurs performances, leur autonomie, leur créativité, leur flexibilité par rapport aux actions des pouvoirs publics relevant du trop lointain niveau national. D'autre part, les districts industriels italiens puisent leurs performances dans la capacité des entreprises et des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour faire émerger des pratiques de coopération et de mutualisation des ressources.

L'objet de notre communication est de questionner la pertinence des dispositifs d'action publique fondée sur les principes de la gouvernance territoriale, à travers l'analyse des transformations des formes de coordination et de coopération entre les acteurs des districts industriels italiens. Nous montrerons à cet égard, que, depuis l'émergence de ces systèmes productifs, les dispositifs d'action publique se sont considérablement sophistiqués et se sont efforcés de répondre aux spécificités de ces modes d'organisation productive. Ils favorisent largement la gouvernance par les acteurs du territoire, en limitant l'intervention de l'acteur public au rôle de financeur.

Il s'agit pour nous, en analysant précisément ce processus de transformation de la gouvernance des districts et de politiques de développement local en Italie, de nous questionner sur la pertinence de tels dispositifs pour répondre aux enjeux socio-économiques auxquels ces entreprises doivent faire face. Précisément, si l'intervention de l'acteur public s'est réalisée en cohérence avec les spécificités du modèle et ses transformations, en s'appuyant sur la dynamique endogène, nous nous demanderons si cela n'a pas justement réduit du même coup sa portée et son ampleur, en ne favorisant pas, notamment,

l'intervention de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources dans la dynamique de ces systèmes.

La gouvernance territoriale se substituant au gouvernement des politiques publiques (nationales, régionales et locales) n'auraient-elles pas empêcher l'élaboration et l'application de stratégies économiques de long terme, pourtant nécessaires aux entreprises en général et des districts en particulier ?

Cette contribution s'organisera autour de trois parties :

Dans un premier temps, nous montrerons que la notion de gouvernance territoriale renvoie à deux dimensions distinctes, l'une rendant compte des transformations de l'action publique vers une institutionnalisation de l'action collective, et l'autre constituant une nouvelle grille d'analyse des dynamiques territoriales dans le cadre du nouveau paradigme productif.

La deuxième partie porte spécifiquement sur la problématique particulière des districts industriels en Italie ; nous préciserons les enjeux d'une institutionnalisation de la gouvernance de ces systèmes et présenterons les initiatives successives en la matière.

La troisième partie montre, à travers sur le cas du district de Montebelluna, les modalités d'appropriation de ce nouveau dispositif d'action publique.

## I. Le pilotage des économies locales ?

L'économie locale italienne s'est considérablement transformée depuis l'âge d'or des districts industriels et de la Troisième Italie. Ces systèmes productifs localisés ont enclenchées de sérieuses mutations

### 1.1. La puissance des systèmes productifs localisés

Cette nouvelle méthodologie de l'action publique n'est pas limitée au domaine du développement local, mais s'applique à la quasi-totalité des champs d'action et de pouvoir des Etats. Elle s'inscrit donc dans une réforme fondamentale du rôle et de la mission de l'Etat Providence, et d'une remise en cause du régime de régulation fordiste.

La transformation fondamentale de l'intervention publique vers le modèle de la gouvernance doit se comprendre dans le processus plus large de mutations des dynamiques productives. Précisément, l'émergence de systèmes productifs localisés a permis de montrer la pertinence et les performances de modèles alternatifs au système fordiste et plus généralement au compromis taylorien fordiste qui associait le modèle d'accumulation taylorien à une forme d'intervention publique fondée sur le principe de l'Etat providence.

En effet, la dislocation des modes d'organisation et de production fordiste a laissé la place à une économie fondée sur la connaissance dans lequel les biens et investissements immatériels interviennent de façon déterminante dans les performances des acteurs. Les frontières des entreprises s'éclatant, les entreprises sont beaucoup plus dépendantes de leur environnement institutionnel, social local. Le renouvellement de la place et du rôle des pouvoirs publics en matière de développement local s'appuie donc sur un renouvellement des interprétations des fondements des dynamiques économiques et en particulier de l'émergence du territoire et des systèmes productifs localisés comme lieu et acteur du développement économique.

Le phénomène des districts industriels observé principalement dans le centre et le nord est de l'Italie à partir des années 70 a constitué une des premières manifestations de la possibilité pour des acteurs et des territoires de se constituer des sources d'avantages

compétitifs localisés sur la base de construction et recombinaison de ressources territoriales. (LANCIANO, 2003 ; PECQUEUR, 2000). A l'origine des performances de ces entreprises, on trouve l'adéquation entre les conditions requises pour l'organisation du processus productif, et les caractéristiques socio-culturelles, lentement forgées au fil des années par les populations du territoire » (BECATTINI, 1989). Cette rencontre se réalise à travers de multiples interactions entre les acteurs du territoire et produit des biens productifs locaux qui viennent contrecarrer les handicaps de ces entreprises et de ce territoire.

Progressivement, le cas particulier des districts s'est diffusé et des cas de dynamique endogène à base territoriale se sont développés dans des contextes institutionnels, industriels et économiques différents : l'entreprise réseau, les clusters qui diffèrent suivant leurs modèles organisationnels, leur mode de gouvernance, la nature de leur capital social.

Les premières approches qui visaient à mettre en valeur les spécificités de chacune de ces configurations territoriales, ont maintenant laissé la place à des approches plus généralisantes dont l'objectif est maintenant d'apporter une grille d'analyse unique des phénomènes de développement local endogène. L'apport fondamental des analyses contemporaines est donc d'introduire la diversité dans les modèles de développement local. Ces éléments de différenciation des systèmes locaux permettent d'envisager des comparaisons - notamment internationales (CROUCH, alii, 2005) - sans pour autant remettre en cause la cohérence d'ensemble de leur système d'analyse en terme de développement local.

Au cœur du kaléidoscope des dynamiques de développement endogène local, la gouvernance territoriale traduit la capacité des acteurs à s'organiser, se coordonner de façon formelle ou non et de dégager des biens collectifs locaux qui sont susceptibles d'agir sur les performances économiques et sociales de ces territoires.

## 1.2. La grille d'analyse de la gouvernance territoriale

Le concept de gouvernance territoriale constitue donc en soi une grille d'analyse des différentes réalités locales de développement endogène. Le développement local et les performances de systèmes productifs localisés se fondent non seulement sur la capacité des acteurs à se coordonner, mais également à la forme et la nature de ces coordinations. Il existe donc différentes configurations de développement local et différents types de gouvernance territoriale.

❖ La grande partie des approches opère une différenciation des gouvernances à partir de la nature des acteurs engagés et dominants dans la coordination. (GILLY, WALLET, 2001, LELOUP, MOYART, PECQUEUR, 2005, ENJOLRAS, 2004<sup>1</sup>, MENDEZ, RAGAZZI, 2007, ALBERTI, 2001 )

On distingue dès lors :

- la gouvernance privée : ce sont les acteurs privés dominants qui pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources,
- la gouvernance privée collective : l'acteur clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés,
- et la gouvernance publique : les institutions sont le moteur des dispositifs de coordination locale.

❖ CROUCH et alii contribuent à préciser encore les différentes configurations de gouvernance territoriale en s'intéressant à la nature de la coordination et des biens collectifs

---

<sup>1</sup> Cité par STROOBANT, ANDION, 2007

locaux qu'elle contribue à créer. Ils distinguent donc trois dimensions qui permettent de caractériser la gouvernance territoriale :

- La première dimension porte sur le caractère endogène ou exogène de la gouvernance : les mécanismes de gouvernance locale sont-ils structurés à partir de spécificités internes de façon endogène, ou au contraire « importés » de l'extérieur ? Plus la gouvernance trouvera ses sources dans une dynamique endogène, plus elle se fondera sur une coopération effective des acteurs qui la constitue. Au contraire, dans les systèmes qui sont issus d'une logique plus exogène, les acteurs locaux doivent suivre des règles de coordination fixées par l'extérieur.

- La deuxième dimension fait référence au caractère plus ou moins formel de la coordination entre les acteurs, et porte donc sur la nature de la coordination : les règles de coordination sont-elles écrites et explicites ? Existe-t-il une charte ou un règlement intérieur qui organise la coordination des acteurs ? Le degré de formalisation de la coordination est évidemment lié à la confiance qui règne entre les acteurs. Ont-ils besoin de formaliser les règles de leur coordination ?

- Enfin, la dernière dimension porte sur la nature des biens collectifs locaux produits par les mécanismes de la gouvernance, et précisément sur leur condition de diffusion et d'accès aux acteurs. Ces biens collectifs locaux ne correspondent pas forcément à des effets externes qui sont régulés par le marché, mais leur accès peuvent être limités à travers des règles procédurales ou substantielles. Les auteurs prennent ici l'exemple d'un cas où le bien collectif est une machine outil que les acteurs du système local ne peuvent acquérir de façon isolée. Différentes modalités d'accès sont possibles : si une entreprise acquiert le bien et la loue aux entreprises, on se trouve ici dans le cadre de règles procédurales qui proviennent à la fois du marché (fixation du prix de location) mais également de la législation concernant la location de matériel. Si, au contraire, les entreprises achètent collectivement la machine outil, et s'en répartissent l'usage, la nature de la règle est ici substantielle.

### 1.3. La question de l'efficacité de la gouvernance

Nous avons donc perçu le caractère polysémique du concept de gouvernance territoriale, il renvoie d'abord aux transformations profondes de la nature et la fonction des pouvoirs publics et caractérise le passage de politiques publiques d'aménagement du territoire à une institutionnalisation de l'action collective. Il désigne parallèlement, dans une perspective plus économique, un système de coordination entre des acteurs appartenant à un même territoire.

Nous venons de montrer dans quelles mesures ces dimensions étaient liées. En effet, de la même façon que l'Etat providence a constitué le mode de régulation du régime d'accumulation taylorien fordiste, le modèle de la gouvernance publique territoriale constitue le mode de régulation cohérent avec la configuration socio-économique contemporaine. Ces caractéristiques ont rendu inefficaces - ou du moins largement réduit leur portée et efficacité - l'action traditionnelle des pouvoirs publics. L'émergence d'un nouveau paradigme productif a impliqué l'émergence d'un nouveau paradigme de l'action publique, que nous venons de décrire à propos du développement local. L'intervention publique et l'acteur public même s'ont transformé pour s'intégrer aux mécanismes de gouvernance et participer à la production et à la diffusion des BCL.

On peut toutefois se demander dans quelles mesures et quelles conditions ces deux dimensions sont-elles parfaitement conciliables, et donc aborder la question de la performance de l'action publique renouvelée sous le prisme de la gouvernance. L'institutionnalisation de l'action collective vise à favoriser les interactions entre acteurs dans le but d'enclencher une dynamique territoriale endogène et la production de biens collectifs locaux. Il faut pour cela que les deux dimensions de la gouvernance que nous avons décrit se rejoignent, et plus précisément que les structures de coordination instituée par l'acteur public entrent en cohérence avec la gouvernance des acteurs localisés dans le territoire.

Le cas des districts industriels est donc particulièrement éclairant. En effet, les districts industriels peuvent être décrits comme des systèmes d'entreprises dans lequel le système de gouvernance est parvenu à produire des biens collectifs locaux, susceptibles de contrecarrer les handicaps structurels de ces acteurs.

Dans ces conditions, l'efficacité de l'institutionnalisation de l'action collective sera déterminée par la capacité des pouvoirs publics à structurer les coordinations locales et à les soutenir, sans que cela ne remette en cause les fondements et donc les performances de ces coordinations.

Il s'agit donc d'envisager le cas précis de l'Italie et des districts à travers le processus de transformation de l'intervention publique enclenché à partir de 1991, et le processus d'appropriation, ou non, de ces nouveaux dispositifs par les acteurs d'un district en particulier.

Le concept de gouvernance est désormais au cœur des problématiques de développement territorial. Cette notion est aujourd'hui largement utilisée aussi bien dans le champ scientifique que dans le champ de l'action publique. Parmi les nombreuses raisons qui expliquent cette diffusion si rapide, on trouve notamment sa capacité à rendre compte des transformations économiques, productives et sociales mais également sa définition très large qui permet de l'appliquer dans des contextes très différents. En fait, on s'aperçoit rapidement que la notion de gouvernance comporte deux dimensions proches mais distinctes :

Elle s'inscrit en premier lieu, dans le champ des sciences politiques, au renouvellement des formes et de la nature des politiques publiques. Elle participe dans un contexte de redéfinition de ses pouvoirs et de ses fonctions, à la banalisation de l'Etat (Le Galès, 1995) et la multiplication de nouveaux intervenants dans la sphère de l'intervention publique.

En second lieu, la gouvernance territoriale peut se comprendre dans une perspective plus large et plus économique, comme un système de coordination entre des acteurs appartenant à un même territoire. Cette deuxième dimension ne fait pas forcément intervenir les pouvoirs publics mais se focalise davantage sur les normes, les règles et les formes de coordination qui permettent de dégager des intérêts communs. Elle constitue selon nous la principale justification des transformations des politiques publiques en faveur du développement territoriale et de l'institutionnalisation de l'action collective.

#### 1.4. Du gouvernement à l'institutionnalisation de l'action collective

Depuis environ une vingtaine d'années, nous avons assisté à une modification majeure des politiques de développement économique territorial, passant d'une conception en terme de politiques publique d'aménagement de territoire à une action publique de développement local, transformant ainsi le concept de gouvernement en « gouvernance ». (LELOUP, MOYART, PECQUEUR, 2005)

En effet, longtemps, les politiques de développement territorial ont consisté en des interventions de l'Etat central national, dans un mouvement descendant à destination des territoires. Elles répondaient à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficultés, et visaient à limiter, à travers notamment la réalisation de grandes infrastructures de transport et communication, les disparités économiques et sociales entre les espaces qui définissent le territoire national. Il s'agit donc, à travers de grands programmes d'infrastructures, de réduire la distance entre les entreprises et leurs marchés, ou, à travers des politiques de redistribution, d'allouer des ressources pour favoriser la localisation de nouvelles activités économiques.

Ces interventions se réalisent par le biais d'incitations à l'investissement d'entreprises privées ou à travers l'action d'une entreprise publique. Les acteurs locaux, publics comme privés, n'interviennent pas de façon directe, sinon pour exercer vers le centre des pressions afin d'obtenir plus de ressources et pour intervenir dans le choix des interventions. Dans ce cadre, « les collectivités territoriales ont à faire face à un seul et même problème : Appliquer une politique qu'elles n'ont pas définie » (GREMION, 1976<sup>2</sup>) ; les acteurs représentants les forces économiques et sociales ne sont pas présents au niveau territorial mais sont directement les partenaires au niveau national des pouvoirs publics dans la définition et la mise en place des mesures.

Progressivement, le modèle de l'aménagement territorial s'est modifié, faisant place au modèle de la gouvernance territoriale et à une transformation majeure de la forme et de la nature de l'intervention publique territorialisée (DURAN, THOENIG, 1996) en général. Ce mouvement de renouvellement de la conception de l'action publique est, en France et en Italie, associé aux processus de décentralisation de l'action publique, réalisé en France progressivement à partir de 1982, et en Italie dans des conditions différentes à partir de 1975. Il marque la fin du monopôle de l'Etat en matière d'action publique territoriale, et sa « banalisation » (LE GALES, TCHATCHER, 1995<sup>3</sup>) dans la conception et la mise en place de l'action collective aux côtés d'autres acteurs relevant des sphères privées, associatives, etc...

Les principales caractéristiques de nouvelles politiques pour le développement local sont donc les suivantes :

- elles poursuivent en premier lieu l'objectif explicite de promouvoir l'implication directe des acteurs locaux dans la définition des choix de développement du territoire.
- En second lieu, et pour rejoindre cet objectif, elles présupposent des formes de coopération entre sujets privés et publics, qui ensemble s'engagent à entreprendre une série d'initiatives intégrées dans un projet commun.

Ces principes de la gouvernance territoriale transforment radicalement non seulement la forme de l'intervention publique, les relations du pouvoir public avec ses interlocuteurs traditionnels aux différentes échelles spatiales et institutionnelles mais également le contenu même de l'intervention publique. On peut souligner brièvement les traits saillants qui convergent vers cette institutionnalisation de l'action collective (DURAN, THOENIG, 1996):

a. Le monopole des pouvoirs publics en matière de régulation et d'intervention est remis en cause au profit d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine leur qualité.

---

<sup>2</sup> cité par DURAN, THOENIG, 1996

<sup>3</sup> cité par DESAGE, GODARD, 2005

Dans le modèle traditionnel, la conception, l'application de ces mesures sont généralement réalisées avec la participation, à des degrés divers, d'acteurs collectifs mandatés et représentant des acteurs « locaux » et singuliers. Il s'agit des chambres consulaires, de syndicats patronaux, de salariés, d'organisation de branche professionnelle, d'organisation de consommateurs, etc... Le modèle de la gouvernance de l'action publique élargit les prérogatives de politique industrielle aux autres acteurs pertinents présents sur le territoire : les acteurs collectifs, partenaires traditionnellement institutionnels, ne sont représentés, que sur la base de leur présence et leur participation au territoire. Les participants à la gouvernance sont des acteurs pertinents du territoire et varient suivant la configuration territoriale.

Au sein même de l'organisation publique, la territorialisation des pouvoirs publics s'accompagne d'une décentralisation des pouvoirs publics où les représentants locaux, élus ou représentant l'Etat, voient leurs poids et leur importance se développer. Les différentes lois de décentralisation en France, le « devolution » en Italie, ont accru de façon considérable les prérogatives des Régions en matière de politique économique, éducative et de formation professionnelle. Les départements et mairies constituent également des acteurs pertinents de la gouvernance territoriale. et privés, associations, chambre locale de commerce, etc...

b. La participation d'une multiplication d'acteurs hétérogènes transforme également la forme des interventions publiques. L'action publique est co-construite de manière collective. L'Etat perd donc sa fonction de conception quasi exclusive de l'objet et des modalités de l'intervention, et se fait organisateur de la coordination entre les acteurs qui doit permettre de déboucher sur la définition de l'action collective territorialisée. Il intervient donc pour l'essentiel par la formulation de politiques constitutives, c'est à dire qu'ils édictent des règles sur des procédures organisationnelles de coordination entre les acteurs participant à la gouvernance mais ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. (DURAN, THOENIG, 1996)

G. Viesti et C. Trigilia distinguent deux modèles de gouvernance suivant cette perspective (VIESTI, TRIGILIA, 2005, in CROUCH, 2005) :

- un modèle plus normatif fondé sur un programme institutionnel, éventuellement défini au niveau national, qui établit les procédures de fonctionnement et de relations entre les acteurs, et définit les modalités de financement. Cela pourrait correspondre effectivement au modèle suivi par les pouvoirs publics français à travers l'homologation des pôles de compétitivité,
- et un modèle plus autonome, dans lequel les pouvoirs publics minimisent l'intervention et laissent à l'initiative des acteurs participant à la gouvernance (auquel il peut faire partie) la définition des règles de coordination. (VIESTI, TRIGILIA, 2005, in AMENDOLA, ANTONELLI, TRIGILIA, 2005).

c. Enfin, le principe de gouvernance territoriale conduit de fait à transformer la nature et le contenu des interventions publiques : le passage du modèle d'aménagement du territoire à celui de développement local fondé sur la gouvernance implique évidemment une transformation dans les choix des mesures apportées en faveur du territoire. Alors que l'aménagement du territoire était attaché à des principes universalisants de justice sociale, l'institutionnalisation conduit en tout premier lieu à une territorialisation et une singularisation de l'action publique. Effectivement, le territoire, plus que l'appareil d'Etat constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics. Les mesures envisagées collectivement par les acteurs spécifiques du territoire élaborées à travers un processus de

négociation, portent désormais spécifiquement sur le territoire de référence, sans qu'a priori il n'existe de possibilités de transférabilité sur un autre territoire.

De fait, il apparaît bien que le principal objectif suivi par les pouvoirs publics à travers la politique constitutive de gouvernance est de favoriser l'émergence d'interactions, plus ou durables, de favoriser la coopération entre entreprises privées et publiques dans les processus de production de biens et services collectifs territoriaux, et d'enclencher un développement local sur des bases endogènes.

En effet, le passage d'une logique d'aménagement du territoire à une logique de développement local, de politiques redistributives à des politiques constitutives, et le concept de gouvernance territoriale reposent sur une interprétation des transformations des modes d'organisation et de production capitalistes qui transforment notamment le rapport des acteurs économiques à la sphère publique.

## II. L'EXPERIENCE ITALIENNE : DES DISTRICTS AUX PACTES DES DISTRICTS

### 2.1. Les enjeux de l'institutionnalisation de l'action collective

La redécouverte des districts industriels italiens a largement contribué au développement de cette nouvelle perspective. Les conditions d'émergence et les caractéristiques de ces systèmes productifs composés de P.M.E. ont rendu particulièrement difficile l'intervention publique et ont obligé à la fois à redéfinir les modalités et la nature des interventions des politiques économiques en faveur des entreprises. D'une part, l'émergence de ces systèmes productifs s'est réalisée de façon presque spontanée et les acteurs de ces systèmes revendiquent comme clé de leurs performances, leur autonomie, leur créativité, leur flexibilité par rapport aux actions des pouvoirs publics relevant du trop lointain niveau national. D'autre part, les districts industriels italiens puisent leurs performances dans la capacité des entreprises et des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour faire émerger des pratiques de coopération et de mutualisation des ressources.

Après maintenant presque 30 ans de leur redécouverte, le phénomène des districts industriels a profondément marqué les structures de l'économie et des institutions italiennes. La Troisième Italie des districts industriels constitue une caractéristique fondamentale de l'économie italienne et lui a permis notamment de résister solidement aux crises successives de la grande entreprise et du mode d'organisation et de production taylorien. Alors que dans d'autres contextes nationaux, la réalité de développement endogène demeure encore marginale ou reste encore dans l'ordre de la prescription politique, l'Italie constitue bien encore aujourd'hui le laboratoire des dynamiques et de la gouvernance territoriale.

Effectivement, l'importance des districts industriels et leur contribution à l'économie italienne a fortement incité les acteurs publics mais également collectifs à se doter de méthodes d'intervention et d'action cohérentes avec les spécificités de ces systèmes productifs. Plus que dans d'autres pays, les districts industriels ont accéléré la transition vers l'institutionnalisation de l'action collective. Il s'agit pour l'acteur public d'accompagner le développement territorial et de participer à la consolidation et au développement de la Troisième Italie, et donc de l'économie italienne.

Le besoin des pouvoirs publics nationaux de participer à la dynamique des districts industriels n'est pas nouveau ; mais la situation actuelle globale de l'économie italienne justifie la nécessité pour les pouvoirs publics d'intervenir de façon plus pressante. En effet, ce



modèle de gouvernance territoriale et de développement endogène ne permet pas de résoudre les lacunes structurelles de l'économie italienne qui sont particulièrement révélées dans la nouvelle économie de la connaissance. En effet, l'Italie est le pays de l'UE qui investit le moins dans les dépenses de recherche et développement, à hauteur de 1% de son PIB, contre les 2,5% recommandés par l'UE. Si le niveau de chômage est relativement bas, les conditions de travail et le niveau de formation des salariés se détériorent (ANTONELLI, 2005). Le très faible niveau des investissements des entreprises privées dans le domaine de l'incorporation de technologies et de connaissances avancées, de la formation du personnel témoignent et expliquent cette situation. Les caractéristiques qui expliquent le développement des districts industriels et de l'économie toute entière italienne handicapent largement aujourd'hui l'économie italienne à l'heure de l'économie de la connaissance. L'intervention des pouvoirs publics dans la gouvernance des districts industriels s'explique donc par la nécessité d'inciter ces acteurs à investir davantage dans les nouvelles technologies et les nouveaux déterminants du développement économique.

## 2.2. La formalisation progressive par les pouvoirs publics de la réalité des districts industriels

Si les recherches théoriques ont permis de faire émerger le concept de gouvernance territoriale à la fois comme grille d'analyse des dynamiques territoriales et comme déterminant de leurs performances, la gouvernance territoriale implique l'identification et la formalisation des systèmes productifs localisés, sur lequel reposera l'intervention de l'acteur public. Effectivement, en tant que politique constitutive, il s'agit de définir les règles du jeu, c'est à dire en premier lieu, de faire reconnaître par l'acteur public par une procédure d'homologation, ceux avec qui on va jouer.

Les opérations d'appropriation de la logique des districts dans la sphère de l'action publique se sont réalisées en deux temps correspondants à des logiques différentes : dans un premier temps, les pouvoirs publics ont poursuivi une logique constitutive de type normatif. Les lois de 1999 et de 2003 ont constitué véritablement la mise en place d'une logique de gouvernance autonome.

### 2.2.1. *La gouvernance constitutive de la loi 317*

L'identification des districts industriels comme mode d'organisation industrielle et territoriale performant a été permis par les travaux de recherche fondateurs des économistes S. Brusco, A. Bagnasco et G. Becattini. Leur principale contribution a consisté donc à des analyses monographiques détaillées de la réalité de l'industrialisation diffuse mais également à une conceptualisation de ces phénomènes autour de la réactualisation du concept marshallien de district industriel. Leurs travaux ont donc fourni un appareil conceptuel d'identification autour duquel ont pu converger les différentes réalités locales observées en Italie. Ils n'ont pas apporté de réels outils d'identification des districts industriels et la nécessité est rapidement apparue de fournir un cadre clair d'outils capables d'identifier les lieux et les frontières des districts, et ensuite de créer un cadre d'intervention venant soutenir ces économies.

La première formalisation de la réalité des districts italiens a été donc réalisée par F. Sforzi, économiste à l'ISTAT en 1990. Celui-ci a développé une analyse quantitative permettant d'identifier les districts industriels dans la géographie économique italienne, en adoptant les hypothèses becattiniennes. En s'appuyant sur les recensements de la population et des entreprises, il établit des critères d'identification pour faire émerger 199 districts industriels :

- Le territoire du district est celui des systèmes locaux de travail (SLT), correspondant au bassin d'emploi en France,

- Un SLT peut être défini comme un district industriel s'il possède un certain nombre de caractéristiques structurelles :

- une concentration particulière de PME,
- une concentration des emplois dans un même secteur industriel

Le travail de Sforzi a donné lieu un an plus tard en 1991 au vote de la loi 317 qui a consisté à créer la catégorie de DI du point de vue institutionnel et législatif. Selon la loi 317/1991, *« sont définis districts industriels les aires territoriales et locales caractérisées par une concentration élevée de petites entreprises, par une forte spécialisation productive des entreprises dans un secteur d'activité et par des rapports particuliers entre les entreprises et la population résidente. »*

Reprenant la grille d'analyse que nous avons décrite dans la première partie, on peut définir cette première initiative des pouvoirs publics à destination des districts industriels, de politiques constitutives plus normatives.

❖ En effet, la définition du district industriel résulte d'une identification sur la base de critères quantitatifs menée par F.Sforzi de l'ISTAT. Ces critères sont donc purement quantitatifs, ils rendent compte de la structure du système de production. Les districts industriels et l'espace de la gouvernance territoriale sont donc définis par des critères externes à l'espace de coordination des acteurs, et au niveau national. La nature des coordinations, la trajectoire historique, le capital social n'intervient pas dans la définition. La prescription et les règles ne portent pas sur les modalités de coordination des acteurs. Aucun des critères d'identification des districts ne porte sur la nature particulière des relations entre les entreprises qui constituent quand même la source principale de production des BCL et le fondement du modèle.

❖ La loi votée par le parlement national organise un dispositif dans lequel les pouvoirs publics ne vont pas participer directement, et désigne les principaux acteurs de la gouvernance qu'elle met en place :

- Les régions sont désignées comme les acteurs relais : elles ont la responsabilité de la procédure officielle de reconnaissance des districts, et doivent faire remonter aux autorités nationales dans la limite des 100 jours après la date d'entrée en vigueur de la loi, la liste des districts relevant de leur territoire. Elles n'ont pas en revanche de marges de manœuvre sur les critères définis au niveau national. Une fois les districts homologués, elles ont la possibilité sur leurs propres ressources, de proposer des financements aux districts portant sur des projets innovants.
- Les consorzii de développement industriel constituent les interlocuteurs des régions, et même si ce n'est pas explicite, les représentants des districts. Ils sont des « établissements publics économiques » et ont pour rôle de favoriser les conditions nécessaires pour la création et le développement d'activités productives dans les secteurs de l'industrie et des services. Ils sont donc régis par le droit public, comme les; les acteurs privés, tels que des entreprises, ne peuvent être représentés que dans des limites précises.

La loi a eu pour principal effet l'émergence d'un nouvel acteur institutionnel public dans le paysage territorial. Le statut d'établissement public économique correspond à celui des communes, les provinces, les chambres de commerce, etc., c'est à dire des personnes juridiques régis par le droit public. Il permet une participation limitée des personnes privées telles que les entreprises.

L'émergence de ces consorzii a été, dans la majorité des cas, sous l'initiative des acteurs collectifs du territoire. Ainsi, alors que ces acteurs n'avaient qu'à des rares exceptions, participé à l'émergence et à la dynamique des districts, la loi les a reconnus comme acteur référent du point de vue institutionnel. De fait, les consorzii constituent un lieu et un espace de collaboration entre les différents acteurs collectifs des districts.

Le plus souvent, ces consorzii ont concentré leurs initiatives vers des actions à visée commerciale et de promotion des districts vers l'extérieur : promotion de l'image des produits des districts à l'étranger, création d'une visibilité notamment par le support d'Internet collective des entreprises des districts.

Il est possible, à travers la grille d'analyse que nous avons présentée dans la section précédente, de fournir une caractérisation de la gouvernance mise en place par la loi 317 de 1991 :

<b>Dimension de la gouvernance territoriale</b>	<b>Loi 317/ 1991</b>
Caractère endogène/ exogène de la coordination	Exogénéité des normes d'identification et de coordination entre les acteurs Politique constitutive de type normatif
Nature des biens collectifs locaux (BCL)	Les BCL produits en partie financés par la région sont en direct accès pour les entreprises le plus souvent gratuitement. => BCL de nature substantielles.
Degré de formalisation de la coordination	Coordination formelle, à travers les consorzii
Nature des acteurs impliqués	Exclusivement des acteurs collectifs et non des acteurs privés telles que les entreprises. Gouvernance publique

Il y a donc de très fortes probabilités que ces gouvernances mis en place par l'autorité publique ne correspondent pas aux modes de coordination entre les acteurs dans les districts.

### *2.1.2. La régionalisation des initiatives de développement endogène*

La principale limite du dispositif créé par la loi 317 de 1991 a résidé dans la rigidité des paramètres d'identification des districts qui ne permettaient d'adapter la procédure à des situations productives différentes les unes des autres. Ces critiques ont donné lieu à une modification de cette loi en 1999 qui a élargi la définition des districts industriels et des systèmes productifs localisés et placé au cœur du dispositif les régions.

Les districts industriels constituent des cas particuliers dans une typologie plus large de systèmes productifs localisés définis comme des "contextes productifs homogènes caractérisés par une concentration élevée d'entreprises, principalement des PME, et d'une organisation interne".

Alors que la première loi tendait d'une certaine mesure à faire émerger les districts industriels de la réalité productive italienne et de les singulariser par rapport au reste du territoire italien, la loi de 1999 a permis d'élargir la problématique des districts industriels à l'ensemble du territoire national et permis la reconnaissance institutionnelle des phénomènes de dynamiques territoriales. L'importance de la gouvernance territoriale comme mode de régulation territoriale est donc reconnu également pour des territoires qui ne présentent pas les caractéristiques structurelles des districts industriels. Cette loi a donc en quelques sorte

contribué véritablement à l'institutionnalisation de l'action collective en Italie, au delà du cas singulier des districts industriels. De fait, cette loi a permis l'émergence de systèmes productifs localisés et la rédaction de pactes territoriaux locaux sur tout le territoire italien, et un changement radical dans la méthodologie d'intervention des pouvoirs publics notamment à destination des régions et des territoires en difficultés dans le sud de la péninsule. Alors que le sud de l'Italie bénéficiait de programmes lourds de financement qui avaient été regroupés un temps, autour d'un ministère spécifique, l'intervention publique à destination de ces territoires a pris la forme de pactes de territoire visant à instaurer les principes de la gouvernance pour enclencher une dynamique endogène locale.

De plus, les régions ont la responsabilité de façon autonome d'identification à travers des critères propres, les systèmes productifs locaux et d'organiser les modalités de l'intervention. Cette loi marque dès lors la régionalisation des politiques publiques de développement local et la possibilité pour elle de se singulariser et de mener des initiatives spécifiques. Désormais, le niveau national n'apparaît plus que comme financeur, aux côtés d'autres acteurs publics, comme l'Union Européenne ou les collectivités territoriales ou les acteurs privés; le niveau pertinent de l'action publique locale est celui de la Région.

## 2.2. Le dispositif de la Région Vénétie

La région Vénétie, localisée dans le nord est de la péninsule, représente la région qui concentre le plus grand nombre des districts industriels et de systèmes productifs. L'histoire industrielle de cette région reflète particulièrement les transformations de l'économie industrielle italienne. En effet, longtemps considérée comme le « Mezzogiorno » du Nord, la région était jusqu'aux années 50 principalement agricole. Après la guerre, la région a bénéficié des grands programmes d'intervention publique qui s'inspiraient largement de la notion d'aménagement du territoire française : l'acteur public a misé fortement sur la création d'un nouveau port industriel et chimique Porto Marghera sur la terre ferme de Venise. Malgré la participation très importante des pouvoirs publics nationaux, le port a subi très fortement les différentes crises de secteur.

La région est parvenue véritablement à se développer grâce à l'industrialisation diffuse dans les terres anciennement agricoles, et l'émergence, cette fois sans l'aide massive des pouvoirs publics, des districts industriels. Aujourd'hui, les systèmes productifs localisés constituent le cœur et le fondement de l'économie locale ; la Région s'est donc dotée de dispositifs particuliers pour participer au développement de son économie. Une loi régionale de 2003 a tracé les contours et les principes de l'intervention locale en faveur des districts et des systèmes productifs. La procédure renverse la logique mise en place jusqu'à présent, puisque l'identification des districts et le soutien de la région au développement des systèmes productifs locaux s'appuient fortement sur les gouvernances existantes, sans déterminer a priori la nature des acteurs qui vont y participer.

En effet, alors que dans le dispositif précédent, les districts étaient définis par des critères quantitatifs extérieurs à la logique du district, le dispositif complexe mis en place par la Région Vénétie privilégie la capacité des acteurs locaux à construire des stratégies collectives et investir dans des projets innovants. La région définit donc le concept de district productif : il constitue l'expression de la capacité du système d'entreprise et des institutions locales à développer des stratégies collectives afin de renforcer les facteurs territoriaux de compétitivité.

Pour être reconnu district productif, les entreprises et les institutions partenaires rédigent un document décrivant le système productif, les mécanismes de la coordination et le projet de

développement du système de production. Ce document, le **plan de développement du district**, formalise en quelque sort la gouvernance du district. On y trouve généralement:

- l'histoire du district et du système productif localisé,
- un diagnostic de la situation économique au moment de la rédaction du plan,
- la présentation des acteurs engagés dans le projet :
- les actions collectives déjà réalisées,
- le projet de développement pour les 3 prochaines années

Alors que la gouvernance mise en place par la loi 1991 prévoyait une gouvernance au centre duquel on trouvait le consozium, la région de la Vénétie ne favorise pas l'émergence d'un acteur particulier. En effet, le district ne prend pas un statut formel comme les consorzii et ne favorise pas a priori les acteurs collectifs. Tous les types d'acteurs – entreprises, institutions – participent à la gouvernance. La région désigne un manager de district qui sera son principal interlocuteur ; celui ci est une personne privée individuelle.

La reconnaissance par la région des districts, au travers du pacte de développement, lui donne la possibilité, de participer à des appels d'offre sur un certain nombre de mesures visant à la production de biens collectifs locaux : observatoires et constitution de banques de données, recherche et développement technologique, internationalisation, etc... A chaque fois, la région finance à hauteur de 40% ces projets d'investissement collectif.

Reprenant la grille que nous avons constituée, on parvient donc à caractériser la gouvernance instituée par la région de la Vénétie :

<b>Dimension de la gouvernance territoriale</b>	<b>Loi régionale de la Vénétie 2003</b>
Caractère endogène/ exogène de la coordination	Politique constitutive autonome : les acteurs et modalités de la gouvernance ne sont pas définis dans la loi. Nécessité de mettre en place des coordinations entre des acteurs privés et publics. Désignation d'un manager de district Fonctionnement sur la base de la gouvernance existante Le dispositif n'impose pas d'acteurs a priori et permet une cohérence avec la gouvernance déjà existante
Nature des biens collectifs locaux (BCL)	Les BCL de nature substantielles : liste des domaines
Degré de formalisation de la coordination	Coordination formalisée par le pacte de développement du district, mais qui n'a pas d'existence juridique
Nature des acteurs impliqués	Le pacte de développement territorial implique toutes les catégories d'acteurs possibles Gouvernance instituée par le niveau régional mais organisée par des acteurs privés et publics

Depuis 1991, les pouvoirs publics italiens se sont dotés d'outils particuliers pour s'adapter au mode d'organisation spécifique des districts industriels largement présents sur le territoire. Les modes d'intervention traditionnelle ont été renouvelés, et se sont orientés vers une méthode de gouvernance territoriale.

Cette transition a permis des changements majeurs :

On a assisté d'abord, à un glissement de l'acteur central du niveau national dans la loi de 1991 au niveau régional à partir de 1999, et donc une régionalisation des interventions publiques.

La méthode suivie pour la mise en place de la nouvelle gouvernance se déroule en deux étapes : l'identification et l'homologation de l'espace de gouvernance (les consorzii et les pactes de développements) et ensuite l'octroi de financement suivant une perspective plus traditionnelle. Il apparaît donc que la véritable innovation institutionnelle a consisté à faire émerger ces structures de coordination, censées refléter la gouvernance locale, comme nouvel interlocuteur des pouvoirs publics régionaux.

La logique de gouvernance développée ici contribue dès lors à favoriser les interactions entre les institutions publiques décentralisées (communes, universités, etc..) et les entreprises, mais sans que l'acteur financeur, la région, ne participe de façon active dans le processus de gouvernance sinon à titre de co-financeur.

Les dispositifs mis en place ont donc visé, de façon différente, à instituer la gouvernance territoriale; on se trouve donc dans la première dimension de la notion qui renvoie à l'action des pouvoirs publics. Il s'agit d'envisager maintenant la deuxième dimension qui concerne les modalités d'appropriation par les acteurs des districts ces nouveaux dispositifs. Nous serons dès lors en mesure de procéder à une évaluation de ces profondes réformes entreprises depuis 1991 pour le cas du district de Montebelluna.

### 3. L'EXPERIENCE DU DISTRICT DE MONTEBELLUNA

#### 3.1. La dynamique contemporaine des districts vénitiens : le cas de Montebelluna

##### 3.1.1. *D'un district industriel à un district de la conception*

Le district de Montebelluna du Sportsystem est localisé dans la province de Trévise dans la région de la Vénétie, et s'étend sur un territoire qui comprend une trentaine de commune. Il regroupe 390 entreprises spécialisées dans la production de chaussures et d'équipements sportifs, et emploie plus de 8000 salariés.

Il incarne à de nombreux égards le modèle du district industriel :

- Il s'est développé sur la base d'une spécialisation productive ancienne qui remonte à la république de Venise, et fonde ses performances sur l'exploitation et de recombinaison multiple de savoir-faire locaux. L'histoire du territoire s'identifie largement à l'histoire du district
- il s'organise selon le principe d'une forte division du travail à l'intérieur du territoire, et un morcellement du processus de production : autour de grandes entreprises oeuvrant sur le marché mondial (TECNICA, LOTTO, GEOX, etc....), gravitent une multitudes de petites entreprises spécialisées.

La trajectoire du district montre une forte capacité à se repositionner sur des segments sur la base d'innovations incrémentales et radicales. En effet, les entreprises du district ont fait évoluer la spécialisation productive du district, et se sont considérablement diversifié :

- Les Jeux Olympiques de Cortina d'Ampezzo ont constitué un premier événement important puisque les entreprises du district se sont spécialisées dans la production de chaussures de ski et sont devenues rapidement incontournables sur ce marché. L'innovation de la chaussure en plastique par l'entreprise TECNICA a encore consolidé le district, devenant leader sur ce marché,
- La forte concentration des entreprises sur le secteur de la chaussure de ski a conduit nombreuses entreprises dans les années 1970 à opérer une

diversification vers la chaussure sportive en général : c'est l'émergence des entreprises telles que LOTTO, DIADORA, AXO,

- Les années 1980 ont été marquées par une nouvelle innovation de l'entreprise TECNICA qui introduit sur le marché les fameuses MOON BOOT qui s'inspiraient des chaussures des astronautes américains.
- Enfin, dans les années 1990, le district a connu une nouvelle vague de diversification réussie vers le « prêt à porter sportif » avec les entreprises comme GEOX, SPORTLINE, etc....

Toutefois, le district est confronté depuis quelques années à des défaillances qui touchent les fondements même de son organisation. En effet, la conjoncture défavorable des dernières années a obligé les grandes entreprises du district à délocaliser la grande partie de leur production vers des pays à moindres coûts de production. Aujourd'hui, le district de Montebelluna n'est plus un centre de production, mais de conception : la conception des produits, et la fabrication des prototypes sont réalisées par des entreprises du district ; les marchandises produites désormais en Europe de l'Est sont envoyées ensuite à Montebelluna, où elles sont assemblées, et finalement acheminées vers les réseaux de distribution.

Certaines défaillances qui existaient déjà, se sont exacerbées et ont été révélées par la nouvelle organisation du district :

- D'une part, le passage d'activités de production à des activités de conception fait émergé d'énormes besoins de formation et de renouvellement des compétences des salariés du district. Les innovations réalisées dans le district étaient des innovations principalement de type incrémentales qui se fondaient sur le renouvellement de connaissances tacites, fortement ancrées sur les modes de production. L'activité de production n'existant plus, les conditions de renouvellement des connaissances et de réalisation des innovations sont fortement dégradées.
- D'autre part, la délocalisation de la production a fortement accentué le problème de la circulation et des marchandises à l'intérieur du district mais également du district vers l'extérieur.
- Enfin, la restructuration du district et la délocalisation de ces activités de production ont conduit à la disparition de nombreuses entreprises de petites dimensions qui travaillaient pour le compte des grands groupes. Dès lors, l'unité collective du district a largement été érodée, se constituant deux groupes d'entreprises : d'un côté, les grandes entreprises oeuvrant sur les marchés de distribution et produisant à l'étranger et de l'autre côté, les petites entreprises.

### *3.1.2. La gouvernance du district*

Le district a émergé et s'est développé sans que véritablement les pouvoirs publics et collectifs ne participent, et s'est appuyé sur des mécanismes de coordination endogènes.

Les performances du district se fondent sur la capacité des entreprises à opérer des recombinaisons perpétuelles de ces ressources. La coordination est fondée sur les relations productives marchandes qu'entretiennent les entreprises entre elles : ce sont les multiples relations entre les entreprises qui ont permis à l'ensemble des entreprises de réaliser ces innovations et d'acquérir ses positions compétitives remarquables.

La coordination s'organise également de façon plus formelle autour du Musée de la Chaussure de Montebelluna. C'est un établissement public à vocation culturelle. Les

représentants des plus grandes entreprises du district, et également le représentant de la commune de Montebelluna, les acteurs collectifs représentant les entrepreneurs au niveau national. siègent à son conseil d'administration

Sa mission principale est d'entretenir et diffuser, à l'intérieur et à l'extérieur du territoire, la culture productive locale. Le Musée constitue la mémoire productive du district et rassemble l'ensemble des produits réalisés par le district dans son histoire. Il édite des documents retraçant l'histoire du district et des entreprises, organise des formations pour les enfants des communes du district à propos de son histoire. Le dirigeant du Musée, un ancien enseignant qui n'appartient donc pas directement au monde de l'entreprise, est le véritable représentant du district auprès des visiteurs étrangers.

Il constitue le véritable lieu de la gouvernance du district, puisque les entreprises s'y rencontrent et envisagent les actions collectives à réaliser, concernant notamment les difficultés que traverse le district collectivement. En raison de la crise, les missions du musée se sont renouvelées et il a été l'instigateur de rencontres entre les différentes entreprises concernées par les délocalisations, à organiser des formations collectives pour comprendre les enjeux de ces transformations.

Le cas de Montebelluna reflète donc bien la réalité contemporaine des districts industriels italiens : fonctionnant sur la base d'une gouvernance autonome et sur une interdépendance des acteurs sur le territoire, le district a dû se reconfigurer de façon considérable.

### 3.2. Les effets limités du pacte de développement du district de Montebelluna sur la gouvernance du district

Le contexte difficile pour les districts a largement favorisé la réception des nouvelles dispositions prévues par la région auprès des acteurs. Il convient de voir comment la loi régionale 2003 a-t-elle été appropriée par les acteurs et si elle a contribué à transformer leurs pratiques et résoudre les difficultés traversées.

Le district a bénéficié du dispositif mis en place par la Région à partir de 2003 qui a financé à hauteur de 40% une partie des investissements décrits dans le pacte de développement du district.

Les effets ont porté en premier lieu sur l'organisation de la gouvernance et en second lieu sur la nature des actions collectives mises en place

#### *La formalisation de la gouvernance et la professionnalisation de l'acteur pivot*

La transition vers le modèle de la gouvernance de l'intervention publique a effectivement permis une institutionnalisation de l'action collective, et dans le cas du district de Montebelluna, cela ne s'est donc pas traduite par de profondes modifications dans la gouvernance locale du district.

Alors que l'un des objectifs de la loi et de l'idée de la gouvernance territoriale est justement d'introduire de nouveaux acteurs et de faire participer public et privé, le cas de Montebelluna qui fonctionne déjà sur la base d'une gouvernance collective, montre que la loi est permise la formalisation de la gouvernance existante et l'institutionnalisation de l'action collective.

En effet, les mêmes acteurs sont mobilisés dans le plan de développement du district et sont même représentés doublement : d'abord en tant qu'acteurs et institutions pertinents du territoire mais également en tant que membre du musée de la chaussure. De même, le dispositif de la loi n'a pas permis d'intégrer de nouveaux acteurs dans la régulation du district. En particulier les petites entreprises ne participent pas de façon directe à la gouvernance du district, et ne sont que représentés par les acteurs collectifs.

L'institutionnalisation de l'action collective a donc amené une superposition des acteurs dans la gouvernance, sans permettre l'intégration de nouveaux acteurs.



De plus, le rôle de pivot du Musée de la chaussure a tout naturellement été confirmé et institutionnalisé : il est la tête de proue officielle du district et son dirigeant, l'enseignant à la retraite a pris les responsabilités du « manager ». Ses compétences se sont élargies à l'ingénierie de projet, et sa fonction s'est professionnalisée.

Dès lors, les récriminations des acteurs, et du « manager » portent d'abord sur la complexité des procédures et leurs aspects bureaucratiques. Le décalage est en effet complet entre la parfaite connaissance de l'histoire du district et de ses entreprises du point de vue souvent plus culturel qu'économique et les nouvelles compétences nécessaires pour « diriger » le district et répondre aux appels d'offre de la région.

Cette formalisation de la gouvernance correspond bien aux objectifs de la loi qui ne se voulait pas interventionnistes. Toutefois, bien que laissant de larges marges de manœuvre aux acteurs, la valeur ajoutée de cette opération d'institutionnalisation est faible notamment au regard de la nature de l'intervention publique.

#### *La participation financière des Régions aux investissements du district*

Le district a présenté un projet de développement pour les 3 prochaines années, notamment pour répondre à la situation économique difficile du district. Une grande partie des mesures présentées aux appels d'offre de la Région ont été financée partiellement. Ces mesures ont consisté notamment :

- Création d'un observatoire et d'un centre d'étude du district
- Projet de recherche et de transfert technologique sur une technologie nouvelle (Time compression) pour la chaussure sportive
- Nouveau site Internet du musée de la chaussure,
- Réalisation de produits de multimédia
- Participation à la foire mondiale de la chaussure sportive,

Une nouvelle fois, la valeur ajoutée de l'intervention publique est ici difficilement mesurable du point de vue économique. En effet, les projets financés en 2003, et qui ont été reconduits en 2006, correspondent à des actions qui avaient été mis en place avant même la loi. Dès lors, les acteurs, utilisant les dispositions de loi, ont bénéficié d'effets d'aubaines.

De plus, conformément à la loi, la Région n'est pas intervenue dans les choix des mesures financées, la procédure de sélection ne se réalisant que sur la base de critères administratifs. Dès lors, les investissements réalisés n'ont pas porté globalement sur les domaines qui avaient été pourtant soulevés dans le plan de développement du territoire : aucune mesure particulière et aucun dispositif n'a été mis en place en matière de formation et d'approfondissement des connaissances, ni dans le domaine des transports.

## CONCLUSION

S'appuyant sur l'interprétation d'un changement d'un paradigme productif et sur l'émergence des nouvelles dynamiques territoriales, la notion de gouvernance territoriale implique une transformation radicale de la forme et la nature de l'intervention publique.

L'objectif de notre communication était justement d'envisager les effets de l'application de ce nouveau principe d'intervention publique dans un cas exemplaire de dynamique territoriale endogène, les districts industriels. Nous avons montré la transition progressive de l'intervention publique et l'adaptation de leurs dispositifs à la réalité spécifique des districts.

Les résultats sont largement ambigus.

Il est certain que le dispositif mis en place par la Région Vénétie entre en cohérence avec les spécificités du modèle. Il a permis la formalisation et l'institutionnalisation des mécanismes de coordination qui étaient déjà à l'œuvre dans le district.

Par contre, la question se pose quant à la portée réelle de ce type d'interventions. En effet, l'intervention publique a permis aux entreprises et aux acteurs du district de bénéficier d'effets d'aubaines ; la Région finançant des projets d'investissement qui auraient été réalisés de toutes façons dans d'autres conditions. Dès lors, on peut se demander s'il n'a pas réduit du même coup sa portée et son ampleur, en ne favorisant pas, notamment, l'intervention de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources dans la dynamique de ces systèmes. Précisément, on peut considérer que ces dispositifs, privant les pouvoirs publics d'intervention directe notamment en matière de construction d'infrastructures de formation et de transports, n'a pas empêché ses systèmes productifs de résoudre les difficultés structurelles que traversent les districts industriels et l'ensemble de l'économie italienne.

La gouvernance territoriale se substituant au gouvernement des politiques publiques (nationales, régionales et locales) n'auraient-elles pas empêcher l'élaboration et l'application de stratégies économiques de long terme, pourtant nécessaires aux entreprises en général et des districts en particulier ?

## BIBLIOGRAPHIE

ALBERTI, 2001, The governance of industrial districts : a theoretical footing proposal, LIUC Papers, n°82, Serie Piccola e Media Impresa 5, gennaio,

AMENDOLA, ANTONELLI, TRIGILIA (a cura di), 2005, Per lo sviluppo. Processi innovative e contesti territoriali, Il Mulino – Studi e ricerche

CROUCH, LE GALES, TRIGILIA, VOELZKOW, 2001, I sistemi di produzione locale in Europa, Il Mulino Ricerca

DESAGE, GODARD, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », Revue française de Sciences Politiques, vol.55, n°4, p.633- 661

DURAN, 2001, « Action publique, action politique », in J.P. LERESCHE, Gouvernance locale, coopération, et légitimité, Paris, Pédone

DURAN, THOEINIG, 1996, « L'Etat et la gestion publique territorialisée », Revue française de Sciences Politiques, vol.46, n°4, p.580- 623

FILIPPA, 2003, "Systèmes productifs, gouvernance locale et trajectoire des territoires", communication au Forum de la Régulation 2003, Recherche & Régulation, Paris, Ecole Normale Supérieure, 9 et 10 octobre.

LANCIANO, 2006, Mécanismes de reproduction des entrepreneurs de P.M.E. et dynamique des districts industriels italiens, Economies et Sociétés, Série « Socio-Economie du Travail », AB, n°27, 9/2006, p.1173- 1202

LELOUP, MOYART, PECQUEUR, 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », Géographie, Economie, Société, vol 7, 2005/4

MENDEZ, RAGAZZI, 2007, « La dualité coopérative dans les districts industriels : une comparaison France – Italie », XLIII<sup>e</sup> Colloque de l'ASRDLF, Grenoble et Chambéry, 11-12 et 13 juillet

PECQUEUR, 2000, «Le développement local, Syros, 2e édition revue et augmentée,

STOKER, 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue internationale des Sciences Sociales, n°155, UNESCO/ Erès, Paris

STROOBANT, ANDION, 2007, « Gouvernance territoriale et action collective en France et au Brésil : quels processus d'institutionnalisation à l'œuvre ? », XLIII<sup>e</sup> Colloque de l'ASRDLF, Grenoble et Chambéry, 11-12 et 13 juillet

VIESTI, TRIGILIA, 2005, Una politica nazionale per lo sviluppo locale in Italia, in  
AMENDOLA, ANTONELLI, TRIGILIA (a cura di), 2005, Per lo sviluppo. Processi  
innovative e contesti territoriali, Il Mulino – Studi e ricerche-----